



LEÇON 1

HISTOIRE D'UNE AUTONOMIE

- I. La séparation des collectivités et de l'État
- II. Le développement des compétences

Si le droit peut être appris, il a besoin de l'Histoire pour être compris. Le droit français des collectivités territoriales n'échappe pas à cette exigence, tant il a été soumis à de nombreux soubresauts, progrès et réactions.

Cette histoire est souvent décrite comme un processus de « décentralisation », c'est-à-dire comme une tendance à confier des compétences croissantes aux collectivités territoriales autonomes de l'État central, au détriment de ce dernier.

En cela, la notion de décentralisation doit être bien distinguée de deux autres concepts juridiques :

- La déconcentration, qui désigne le processus, interne à l'État, consistant à transférer des compétences ministérielles aux représentants locaux du gouvernement, les préfets. Dans le cas de la décentralisation, au contraire, c'est bien à des collectivités territoriales, juridiquement distinctes de la personne de l'État, qu'il s'agit de confier des compétences.
- La délocalisation, qui désigne le transfert, cette fois géographique, des services ou des établissements publics de l'État, de Paris à un autre point du territoire national. Par

exemple, le Casier central, (qui deviendra le Casier judiciaire national), relevant du garde des Sceaux, fut délocalisé à Nantes en 1966. Dans ce cas, l'ordonnancement juridique des pouvoirs n'est pas modifié : la personne compétente est toujours unique et relève toujours de l'État.

Ainsi défini et distingué, le terme de « décentralisation » n'est toutefois pas exempt de critiques. Il n'est que le moins mauvais qu'il soit aujourd'hui possible de mobiliser, tant il se révèle tendancieux, simpliste et incomplet, pour identifier le processus d'autonomisation des collectivités territoriales.

Tendancieux, car ce terme trahit un point de vue étatique, évoquant un mouvement descendant, voire condescendant : l'octroi de compétences du centre à la périphérie. Or, les collectivités territoriales, dès lors qu'elles ont disposé de la personnalité juridique, ne furent plus seulement des sujets de droit, mais des sources de droit, leur action étant encadrée non seulement par l'œuvre du législateur et du pouvoir réglementaire national, mais également par leurs propres délibérations et contrats.

Simpliste, car la succession des régimes politiques qu'a connus la France aux XIX^e et

XX^e siècles a provoqué un mouvement régulier de « balancier », entre le souci de développer les marges de manœuvre des autorités locales et celui d'assurer l'uniformité du droit sur l'ensemble du territoire. Les phases de recentralisation prouvent que le mouvement ne fut pas linéaire.

Incomplet, car l'état actuel du droit public local n'est pas seulement le résultat d'un processus d'accroissement des compétences des collectivités au détriment de l'État, mais également de deux autres tendances lourdes, abordées ultérieurement dans cet ouvrage : la démocratisation du pouvoir local et la complexification des structures.

L'émergence des collectivités territoriales en tant qu'acteurs autonomes des politiques publiques fut permise par deux évolutions décisives : leur séparation, juridique et politique, avec l'État (I.) et l'accroissement des champs de compétences dans lesquels elles étaient autorisées à intervenir (II.).

I. La séparation des Collectivités et de l'État

Alors que l'Ancien Régime avait mené une entreprise de centralisation du pouvoir politique dans les mains de l'État, sans que les premiers républicains ni l'Empereur ne remettent en cause cet héritage (A.), les collectivités territoriales se verront octroyer, progressivement à compter de 1830, les conditions juridiques de leur autonomie politique (B.).

A. L'héritage de la centralisation

1. L'Ancien Régime opère une centralisation du pouvoir

La centralisation du pouvoir politique français s'est d'abord appuyée sur l'extension géographique du domaine royal, par la voie militaire ou diplomatique, assurant le rattachement de fiefs plus nombreux (duchés ou comtés) sous la couronne unique du roi de France.

Une fois ce territoire unifié sous un même chef, il s'est alors agi, pour ce dernier, d'assurer le respect effectif de son autorité.

Trois instruments principaux furent employés pour contraindre à cette application homogène du droit.

Il s'agit, en premier lieu, des « lits de justice ». En effet, dans les pays dits « d'État », un Parlement, rassemblant la noblesse de robe, était compétent à la fois pour rendre des arrêts en matière juridictionnelle et pour enregistrer les ordonnances et édits royaux, condition de leur application au territoire concerné. Or, certains Parlements, exerçant leur « droit de remontrance », pouvaient refuser de procéder à un tel enregistrement, au motif que le texte royal était incompatible avec les us et coutumes de la province, voire avec les principes généraux du droit. Dans ces conditions le roi pouvait, par « lettre de jussion », mettre en demeure le Parlement récalcitrant et, en cas de refus définitif du pouvoir local, siéger en personne en son sein, afin de prononcer un « lit de justice ». Cette procédure aboutissait à l'enregistrement forcé du texte en litige. L'édit de Nantes de 1598, reconnaissant la liberté de culte aux protestants, fut au nombre des textes dont le roi dut, ainsi, assurer personnellement l'entrée en vigueur contre la position des Parlements locaux.

Le second instrument de la centralisation du pouvoir et de l'homogénéisation du droit consista dans la nomination d'intendants royaux, dont le titre officiel résume les fonctions : « intendants de police, justice et finance et commissaire départi du roi ». Exceptionnels au XVI^e siècle, ils deviennent systématiques au milieu du XVII^e siècle, affermissant leur pouvoir jusqu'en 1789.

Dans un premier temps chargés d'inspecter, ponctuellement, l'action des officiers (c'est-à-dire des propriétaires de charges publiques) sur le territoire, ces intendants devinrent attachés de façon continue à leur circonscription territoriale (dénommée « intendance » et correspondant, dans la quasi-totalité des cas, aux anciennes « généralités » fiscales) dès le début de la guerre

de Trente Ans (1635). Puis ils se virent confirmés dans leurs prérogatives après la répression, par le jeune Louis XIV, du mouvement de la Fronde (1652), initié par les aristocrates rétifs à la centralisation du pouvoir.

L'intendant, nommé et révoqué par le roi, est chargé du respect, sur le territoire dont il a la charge, des arrêts rendus par le conseil du roi, textes réglementaires de l'époque. À ce titre :

- il organise la justice, en surveillant les tribunaux, affectant les litiges aux juridictions qu'il souhaite, voire en rendant lui-même les décisions,
- il recrute les milices locales,
- il dirige les travaux publics, selon les plans décidés par le conseil du roi, n'abandonnant aux pouvoirs locaux que la gestion des chemins vicinaux,
- il assure l'ordre public par la direction de la maréchaussée, organisée en brigades,
- il pourvoit aux secours des indigents, fonction progressivement délaissée par les autorités féodales,
- il assure la distribution des denrées élémentaires, blé et riz, en cas de disette,
- il promeut les meilleures techniques agricoles et industrielles identifiées par le pouvoir central,
- il alimente les gazettes officielles du régime en informations « de nature à intéresser la curiosité publique » (circulaire de Louis XV aux intendants, 1761),
- il s'en trouve même, enfin, pour organiser les fêtes locales et processions.

En matière fiscale, la situation est différente selon que la province est un « pays d'État » ou un « pays d'élection ». Les termes sont trompeurs : un « pays d'État » désigne une province (telle que la Bretagne, le Dauphiné ou la Provence) disposant d'un Parlement représentatif de la noblesse, du clergé et du tiers état. Dans ce cas, le montant de l'impôt dû au roi est négocié entre le Parlement et l'intendant, avant que le Parlement répartisse et collecte l'impôt. Dans les « pays d'élection » et contrairement à ce que

laisse croire leur nom, nulle élection : l'intendant calcule et prélève directement les impôts royaux, dans les conditions fixées par le conseil du roi.

Ces intendants se révélèrent les principaux leviers de la centralisation étatique, préfigurant en cela les préfets impériaux puis républicains. Leurs « subdélégués », attachés chacun à une partie du ressort territorial de l'intendance, annoncent, jusque dans leur étymologie, les sous-préfets à venir.

Troisième outil de la centralisation monarchique : l'asphyxie des vellétés démocratiques. En effet, selon Alexis de Tocqueville, jusqu'à la fin du XVII^e siècle, « en France, la liberté municipale a survécu à la féodalité » (*L'Ancien Régime et la Révolution*, 1856, p. 87) et des villes « continuent à former comme de petites républiques démocratiques, où les magistrats sont librement élus par tout le peuple et responsables envers lui, où la vie municipale est publique et active, où la cité se montre encore fière de ses droits et très jalouse de son indépendance ».

À compter de 1692 cependant, Louis XIV abolit le principe de l'élection des responsables locaux, transformant les mandats en offices. Jusqu'en 1789, le droit d'élire les édiles locaux est, à sept reprises, retiré aux communes... pour être revendu à celles d'entre elles qui disposaient des moyens de s'acquitter du prix. Même dans ces dernières, l'assemblée générale, composée jusqu'au XV^e siècle de tous les habitants de la ville, est délaissée : de fait, des notables permanents y remplacent la masse des citoyens désintéressés. Tout se passe comme si la perte d'autonomie locale provoquait la désaffectation des citoyens. Personne ne se rend à une réunion où rien ne se décide.

Parallèlement, dans les campagnes, la paroisse d'Ancien Régime connaît, à intervalle irrégulier, des assemblées générales où l'ensemble des habitants délibère et élit ses magistrats. Mais les deux fonctionnaires chargés de l'administration de la communauté, un collecteur qui lève la taille et un syndic qui assure l'ordre public, passent, au cours du XVIII^e siècle, sous l'autorité de

l'intendant. Quoique, en principe, toujours élus, à la différence des magistrats des villes, ces fonctionnaires sont parfois révoqués puis désignés par l'intendant lui-même.

Cependant, l'hypertrophie du pouvoir individuel des intendants provoqua, dès la fin de l'Ancien Régime, une tentative de correction audacieuse, en trois points.

Par édit royal de juin 1787, une assemblée provinciale, élue, fut replacée dans chaque pays à la tête des affaires publiques locales. Certes toujours placées sous l'autorité du pouvoir central, les assemblées provinciales se virent néanmoins chargées de calculer et de prélever la taille, de décider des travaux publics et de trancher la plus grande partie du contentieux. Parallèlement, une assemblée d'arrondissement, placée sous l'autorité de l'assemblée provinciale, était créée aux côtés du subdélégué. Dans les deux cas, une hostilité systématique apparut entre l'ancien administrateur solitaire et la nouvelle assemblée, accroissant les difficultés de gestion du royaume. Enfin, un conseil municipal, également élu, remplaça les assemblées paroissiales. Le seigneur et le curé en étaient membres de droit, mais ne pouvaient participer à l'élection de ses membres. Le seigneur les présidait, sans pouvoir participer aux votes relatifs à l'impôt, n'étant pas lui-même redevable de la taille.

2. Cette centralisation sera confortée par la République et l'Empire

La Révolution française, dès ses premières heures, réforme cette organisation. L'Assemblée constituante prévoit, dès le 14 décembre 1789, trois niveaux de gestion publique locale :

- les communes sont administrées par trois organes : le conseil municipal, instance délibérative, le maire, organe exécutif élu directement, enfin le procureur, élu dans les mêmes conditions ;
- les districts, entre 6 et 9 par département, sont composés d'un conseil général, désignant en son sein un directoire chargé des fonctions exécutives, un procureur-

syndic étant chargé de la bonne application des lois nationales ;

- les départements, composés selon le même triptyque : un conseil général (dont le nom est demeuré jusqu'à nous), désignant en son sein un directoire (aujourd'hui dénommé « commission permanente »), tandis qu'un procureur-général-syndic, quoiqu'élus, représente les intérêts nationaux.

Néanmoins, aucune séparation entre collectivités territoriales et État n'est opérée à cette occasion. En effet, chaque niveau de collectivité est soumis à l'autorité du niveau supérieur et le roi, au sommet, demeure le chef de toute l'administration. Nous sommes donc là, pour reprendre la distinction opérée plus haut, davantage en présence d'un effort de déconcentration que d'une réelle décentralisation. Seule la commune commence à se voir reconnaître une sphère autonome d'action, pour gérer des intérêts propres, en plus des fonctions que ses organes exercent au nom de l'État.

L'embryon d'autonomie politique qu'annonçaient les décrets du 14 décembre et du 22 décembre 1789 va être remis en cause avec l'entrée en guerre de la France à compter de 1792. Dans un contexte de guerre civile alimentée par les régions royalistes, cumulée avec la guerre étrangère menée par les monarchies au nord, à l'est et au sud du territoire, la Convention nationale choisit de concentrer le pouvoir afin d'organiser efficacement la réplique. Le 14 frimaire an II, elle adopte les mesures proposées par les conventionnels dits « Jacobins », contre l'avis des « Girondins » désormais minoritaires : le conseil général de département est supprimé, tandis que le conseil général de district est placé sous l'autorité directe du Comité de salut public, émanation de la Convention, composé de 9 députés.

Une fois la victoire militaire assurée, la Convention décide l'élimination physique des robespierristes et adopte la Constitution du 5 fructidor an III. Cette dernière prévoit la suppression des deux niveaux de collectivité s'étant le plus illustrés au cours de la Terreur de

l'an II : le district est dissous alors que le département est rétabli ; le conseil municipal disparaît en pratique, au profit de municipalités de cantons, au sein desquelles chaque groupe de communes totalisant 5 000 habitants disposait d'un représentant. Enfin, l'arrondissement infra-municipal, comme il en demeure aujourd'hui à Paris, Lyon et Marseille, est créé à cette occasion, les grandes villes ayant été jugées trop dangereuses pour la stabilité du pouvoir national pendant la période de troubles.

Mais l'autonomie des collectivités locales n'est toujours pas à l'ordre du jour : la filiation est évidente entre l'intendant royal d'Ancien Régime et le « commissaire du Directoire », représentant local de l'État central, révocable à tout instant par le pouvoir politique national, que la Constitution de l'an III met en place auprès de chaque département et canton.

Avec Napoléon Bonaparte, la centralisation administrative française atteint son paroxysme. Avant même d'être proclamé empereur, celui-ci obtient l'adoption de la Constitution du 22 frimaire de l'an VIII puis de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Le triptyque département-district-commune de 1789 est rétabli, le district étant toutefois renommé « arrondissement ». Dans son département, « le préfet est seul chargé de l'administration » et représente le Gouvernement dans son ensemble. Le conseil général qui lui est adjoint est composé de notables nommés. De plus, le conseil général a pour seule compétence décisionnelle de répartir l'impôt direct entre les arrondissements et de voter des « centimes additionnels » pour financer les dépenses départementales. Enfin, il ne peut se réunir qu'une fois par an, pour une durée maximale de quinze jours.

Subordonné au préfet, un sous-préfet est affecté à chaque arrondissement, un conseil d'arrondissement reproduisant les caractéristiques du conseil général (nomination des membres et simple compétence consultative). Enfin, au niveau communal, le maire, également nommé, est affublé d'un conseil municipal élaboré selon

le même modèle que les deux instances délibératives de niveau supérieur.

Dans ces conditions, toute décision publique procède de l'État. À compter de ce stade paroxystique de la centralisation française vont s'ébaucher, réforme après réforme, et non sans reculs temporaires, les conditions actuelles de l'autonomie des collectivités territoriales.

B. La remise en cause progressive de la centralisation

La Restauration (1814-1830) se révélant tout aussi centralisée que l'Empire, la 1^{re} République et les descendants de Louis XIV, il faudra attendre la révolution de Juillet, en 1830, et l'avènement d'un régime parlementaire d'inspiration libérale pour voir initié un mouvement d'autonomisation des collectivités territoriales. La Charte acceptée par Louis-Philippe en 1830 prévoit en effet « des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif ».

1. La monarchie de Juillet

L'autonomisation est tout d'abord politique, avec l'élection des conseils municipaux (par moitié tous les trois ans) opéré par la loi du 21 mars 1831 puis des conseils d'arrondissement (également par moitié tous les trois ans) et des conseils généraux (par tiers tous les trois ans) par la loi du 22 juin 1833. À ce stade, une distinction est opérée entre élections nationales et élections locales : tandis qu'un suffrage censitaire très rigoureux limite à deux cent mille personnes le corps électoral pour la désignation des députés (il convient, pour les élections législatives, de payer 200 francs d'impôts), ce corps électoral est étendu à deux millions d'individus pour les élections municipales par la loi du 21 mars 1831. En effet, dans les communes de moins de mille habitants (regroupant, à l'époque la plus grande partie de la population), les 10 % de citoyens les plus imposés sont appelés à voter, ce nombre s'accroissant de 5 % des électeurs entre 1 000 et 5 000 habitants, puis 4 % jusqu'à 15 000 et 3 % au-delà de 15 000 habitants. De plus, le corps

électoral s'étend, en plus de ceux admis à voter eu égard à leur contribution fiscale, aux individus disposant de diplômes attestant de leurs « capacités ». Enfin, aucune condition particulière n'est posée à l'éligibilité, ouverte à tout électeur. Ainsi nombre de Français seront citoyens locaux avant d'accéder au droit de vote au niveau national. Il est possible d'avancer que les Républicains et les libéraux d'opposition, qui accéderont au pouvoir en 1848 se sont appuyés sur cette pratique embryonnaire du pouvoir démocratique par les citoyens pour revendiquer, à l'échelle de la nation et notamment lors de la campagne des Banquets en 1847, l'abaissement du cens.

Après l'insurrection de février, le suffrage universel est proclamé par décret du gouvernement provisoire le 2 mars 1848. Néanmoins, la majorité libérale modérée est vite échaudée par les résultats de l'élection présidentielle de décembre, qui désigne Louis-Napoléon Bonaparte premier président de la République française. Par la loi du 31 mai 1850, cette majorité restreint le suffrage universel, en portant l'obligation de résidence dans la commune ou le canton de six mois à trois ans. Le coup d'État du 2 décembre 1851 verra ce paradoxe qu'un Empire renverse une République au motif qu'il convient de rétablir le suffrage universel renié par cette dernière...

Le cas de l'exécutif local est plus complexe. Les maires demeurent, en vertu de la loi de 1831, nommés par le roi ou, dans les communes de 3 000 habitants et moins, par le préfet, mais ils doivent désormais être choisis parmi les conseillers municipaux. Après la révolution de février 1848 et la proclamation de la deuxième République, un décret du 3 juillet 1848 prévoit la désignation des maires et des adjoints par les conseillers municipaux pour les communes de moins de 6 000 habitants qui ne sont pas chefs-lieux de département ou d'arrondissement. Sur ce point, le Second Empire marquera un double recul, l'article 57 de la Constitution du 14 janvier 1852 disposant que les maires seront nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du conseil municipal.

L'autonomisation est, ensuite, juridique, la loi du 18 juillet 1837 conférant la personnalité morale à chaque commune et la loi du 10 mai 1838 faisant de même pour les départements. C'est là la reconnaissance fondamentale d'un droit des collectivités territoriales à poursuivre des intérêts propres, permettant notamment de posséder et de gérer un patrimoine, de salarier des fonctionnaires, de passer des contrats, d'adopter un budget.

2. La III^e République

La III^e République, à partir de 1871, constitue, après les années 1830, la deuxième grande étape de l'autonomisation politique et juridique des collectivités.

La loi départementale du 10 août 1871 est guidée par ce souci de distinguer les affaires locales des affaires nationales, Waddington, rapporteur de la commission de décentralisation déclarant que « nous avons cherché à séparer autant que possible la gestion des affaires départementales de celles de l'État tout en ménageant les intérêts et les habitudes des populations ».

L'organisation du département en trois grands organes est alors actée :

- le conseil général est composé de conseillers élus, par moitié, pour 6 ans ;
- une commission départementale (ancêtre de l'actuelle « commission permanente ») est créée : elle se réunit tous les mois (contre deux fois par an seulement pour le conseil général), contrôle l'action de l'exécutif, répartit les subventions entre communes et formule des avis ;
- le pouvoir exécutif est confié à une personne unique, le préfet, qui prépare et exécute les affaires soumises au conseil général.

Il faudra attendre treize années supplémentaires pour qu'un travail parlementaire équivalent soit mené à bien en ce qui concerne les communes. Le sujet est en effet plus sensible politiquement que celui des départements : la III^e République avait dû, dès sa première année

d'existence, réprimer le mouvement dit de la Commune (de mars à mai 1871). Ce mouvement insurrectionnel fut animé par un fort esprit fédératif, le conseil de Paris ayant réclamé, par exemple, le 26 mars 1871, « l'autonomie absolue de la commune étendue à toutes les localités de France ».

La loi municipale du 5 avril 1884 adopte un schéma organisationnel toujours en vigueur, dans lequel le conseil municipal adopte les délibérations et le maire occupe trois fonctions à la fois : président de l'assemblée (à ce titre, il assure la police des débats), exécutif de la commune (il signe, par exemple, les contrats au nom de la commune) et représentant de l'État (il est notamment officier d'état-civil).

L'autonomie politique est consacrée : la loi municipale de 1884 confirme que le conseil municipal est désigné au suffrage universel direct (pour quatre ans, avant que le mandat soit allongé à six ans en 1929). Surtout le maire et les adjoints sont, dans toutes les communes (sauf à Paris jusqu'en 1977) élus par le conseil municipal et non plus nommés par l'État. Le principe du suffrage universel n'est plus remis en cause et le développement des compétences locales pourra avoir lieu dans un cadre principalement démocratique. Mais s'il n'est plus utilement contesté, ce suffrage universel devra encore être approfondi. Sous la III^e République, ni les femmes ni les militaires ne manient le bulletin de vote. Quant aux populations colonisées, elles ne connaîtront qu'une intégration politique partielle, nourrissant les revendications d'indépendance : si elles sont associées à la désignation des institutions locales, elles ne votent nullement aux élections législatives. Sur ce point encore, la démocratie locale fut, un temps, plus approfondie que la démocratie nationale.

Au regard de ces premières réformes, le régime de Vichy réalise un net retour à la centralisation napoléonienne. Dès la loi du 16 novembre 1940, les conseils municipaux des communes de plus de 2 000 habitants ne sont plus élus mais nommés par l'État. Les conseils

généraux sont supprimés, remplacés par des « commissions administratives » consultatives, avant d'être renommés « conseils départementaux », sans davantage d'autonomie juridique et politique. C'est que le pouvoir local a été intégralement rendu au préfet, parallèlement, par la loi du 23 décembre 1940.

3. L'après-guerre

Une fois refermée la « parenthèse » pétainiste, les lois de 1871 et 1884 sont réactivées. Depuis lors, trois dernières innovations vont achever la séparation fonctionnelle des collectivités territoriales et de l'État.

La première consiste à constitutionnaliser l'existence de collectivités territoriales autonomes. Pour la première fois, la Constitution de la IV^e République (27 octobre 1946) dispose que « La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales » (article 85) qui « s'administrent librement par des conseils élus » (article 87). La Constitution de la V^e République (4 octobre 1958) réitérera cette garantie suprême, en prévoyant que « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus » (article 72). Ici, non seulement l'existence des collectivités territoriales est défendue, mais également leur « libre administration » : à compter de 1958 le Conseil constitutionnel donnera corps à ce principe et déclarera contraires à la Constitution les dispositions législatives qui violeront ce principe.

Le second champ de réformes a trait à l'exercice du pouvoir exécutif au sein des départements. Par la loi du 2 mars 1982, adoptée après l'alternance politique de 1981 et relative « aux droits et libertés des communes, départements et régions », le préfet n'exerce plus aucun pouvoir en leur sein. Sur le modèle communal, le pouvoir exécutif est, en effet, confié au président du conseil général qui cesse d'être un « *primus inter pares* » pour se voir confier des compétences exclusives : responsable de l'exécution des délibérations, il devient le chef de l'administration

du département. La séparation organique d'avec l'État est alors complète.

Enfin, la troisième réforme, décisive, consiste à supprimer le pouvoir de tutelle jusque-là confié aux préfets. Jusqu'en 1982, quoique séparées de l'État juridiquement et politiquement, les collectivités territoriales continuent de dépendre de lui pour que chaque acte qu'elles prennent devienne exécutoires, c'est-à-dire produit des effets juridiques. Ainsi, toute décision d'une collectivité locale doit encore, à cette époque, obtenir l'autorisation du préfet, représentant de l'État exerçant son pouvoir de tutelle, pour entrer en vigueur. Un décret-loi du 5 novembre 1925 avait opéré une première réforme sur ce point en mettant en place le régime de l'approbation tacite. Il n'était alors plus besoin d'une autorisation expresse du représentant de l'État : passé un certain délai, l'acte de la collectivité territoriale sera considéré comme approuvé et produira donc ses effets. La loi du 2 mars 1982 et celle du 22 juillet 1982 qui la complète achèvent cette évolution : les décisions des collectivités territoriales deviennent exécutoires dès lors qu'elles sont publiées et, pour un certain nombre d'entre elles, transmises au préfet. Dès que ces deux formalités (qui ne dépendent donc plus que des collectivités locales) ont été remplies, l'acte rédigé par la collectivité produit ses effets juridiques. À compter de cette date, le préfet n'exerce plus de contrôle d'opportunité sur les actes pris mais seulement un « contrôle de légalité », aboutissant à un dialogue, a posteriori, avec la collectivité auteur de l'acte et, si la discordance de vues persiste, à la saisine, par le préfet, du Tribunal administratif aux fins que ce dernier annule l'acte déferé. Dans le même esprit de contrôle a posteriori, des chambres régionales des comptes, créées sur le modèle de la Cour des comptes par la même loi du 2 mars 1982, sont chargées d'examiner les actes budgétaires et la gestion financière des collectivités.

La République reconnaît donc bien, à l'issue de ce processus d'autonomisation, deux formes d'exercice légitime du pouvoir sur le territoire, celui de l'État et celui des collectivités

territoriales. La loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR) du 6 février 1992 le confirmera solennellement en son article premier, qui dispose que « l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État ».

Entre-temps, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le corps électoral local a connu trois principales extensions.

À la Libération, par l'ordonnance du 21 avril 1944, les femmes deviennent enfin pleinement électrices et éligibles, aux élections locales et nationales, tandis que le Parlement de la III^e République avait, à de nombreuses reprises, formellement refusé de leur accorder ce droit, malgré le dépôt de proposition de loi en ce sens (notamment par Jules Guesde en 1920). C'est à l'occasion des élections municipales du 29 avril 1945 qu'elles auront, pour la première fois, l'occasion de voter.

Par la loi du 5 juillet 1974, l'âge de la majorité politique est abaissé de vingt-et-un à dix-huit ans. C'est encore à l'occasion d'élections locales, les cantonales de mars 1976 que ce droit sera exercé pour la première fois.

Enfin, la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 autorise l'octroi, pour les seules élections municipales, du droit de vote aux ressortissants des États de l'Union européenne (article 88-3 de la Constitution). Ce sera chose faite, après le référendum du 20 septembre 1992 autorisant la ratification du traité de Maastricht, par la loi organique du 25 avril 1998. Cette dernière dispose que « les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les citoyens français, peuvent participer à l'élection des conseillers municipaux dans les mêmes conditions que les électeurs français ». Toutefois, pour éviter que des ressortissants étrangers exercent un quelconque pouvoir relevant de la souveraineté nationale, les conseillers municipaux qui n'ont pas la nationalité française ne peuvent être élus ni maire ni adjoint, ni en exercer temporairement les fonctions (puisque ces derniers agissent